IPRO 1/2026 INFORME SOBRE A COMPETENCIA EFECTIVA NO MERCADO FERROVIARIO GALEGO.

O Pleno da Comisión Galega da Competencia, na súa sesión 130 de 13 de novembro de 2026 coa composición expresada acordou emitir o presente informe, ao amparo do disposto no art. 26.2 do Decreto 118/2016, do 4 de agosto, polo que se crea o Instituto Galego do Consumo e da Competencia e se aproban os seus estatutos.

O referido artigo dispón que se asigna ao Consello Galego da Competencia (CGC) a función de:

> "c) Promover a competencia efectiva nos mercados da Comunidade Autónoma de Galicia.
>
> d) Realizar estudos e traballos de investigación dos sectores económicos, analizando a situación e o grao de competencia de cada un deles, así como a existencia de prácticas restritivas, e recomendar a adopción de medidas conducentes á remoción dos obstáculos nos que se ampare a restrición no marco da política económica xeral da Comunidade Autónoma de Galicia."

En atención ao anterior, e no exercicio das funcións de análise e promoción da competencia atribuídas á Comisión Galega da Competencia (en adiante, CGC), emítese o presente informe desde a perspectiva do Dereito da competencia, dos efectos derivados do mantemento da descontinuidade do ancho de vía no acceso ferroviario a Galicia.

Índice

I.- INTRODUCIÓN....4
II.- OBXECTO, COMPETENCIA, METODOLOXÍA E HIPÓTESE DE TRABALLO....5
II.1. Obxecto do Estudo....5
II.2. Competencia da CGC para a súa elaboración....6
II.3. Metodoloxía....8
II.4. Hipótese de traballo....8
III. A DECISIÓN MINISTERIAL DE XULLO DE 2026 E A REDE FERROVIARIA EN GALICIA....10
III.1. O requirimento europeo e a resposta do Ministerio....10
III.2. O intercambiador de Taboadela-Ourense como punto crítico identificado pola propia CNMC....11
III.3. Datos técnicos relevantes da rede ferroviaria de acceso a Galicia....12
IV.- MARCO XURÍDICO DA UNION EUROPEA....15
IV.1. O mercado ferroviario como manifestación do mercado interior....15
IV.2. A Directiva (UE) 2016/797 e as Especificacións Técnicas de Interoperabilidade....16
IV.3. O Regulamento (UE) 2024/1679 e a obriga de avaliación da migración de ancho de vía...17
IV.4. Os artigos 101 a 106 TFUE e o principio de neutralidade competitiva das decisións públicas....18
V.- XURISPRUDENCIA DO TRIBUNAL DE XUSTIZA DA UNION EUROPEA....19
V.1. A doutrina das infraestruturas esenciais....19
V.2. A interoperabilidade como condición da libre prestación de servizos....20
V.3. Separación entre regulador, xestor de infraestrutura e operador....21
V.4.- Conclusións....21
VI.- A DOUTRINA DA CNMC: BARREIRAS TÉCNICAS, BALANCE, LIBERALIZACIÓN E INFORME ANUAL 2025....23
VI.1. O Informe sobre barreiras técnicas (INF/DTSP/070/25)....23
VI.2. O Balance da liberalización do transporte de viaxeiros por ferrocarril (INF/DTSP/091/25)....24
VI.3. O Informe anual do sector ferroviario 2025 (INF/DTSP/039/26)....24
VII.- ANALISE ECONÓMICA-COMPETITIVA....25
VII.1. A infraestrutura como presuposto non neutral da competencia....25
VII.2. O cambiador de Taboadela-Ourense, como barreira estrutural de entrada....25
VII.3. Efectos sobre a posición do operador histórico....27
VII.4. Dispoñibilidade e concentración tecnolóxica do material rodante de ancho de vía variable....27
VII.5. Consecuencia competitiva: a transmisión da restrición ao mercado ascendente de material rodante....29
VII.6. Competencia potencial e competencia efectiva....31
VII.7. Impacto singular sobre o territorio galego....31
VII.8. A análise custo-beneficio ministerial e os efectos dinámicos da competencia....32
VII.9. Confirmación empírica: Galicia como único gran corredor de alta velocidade sen competencia efectiva....32

Instituto Galego do Consumo e da Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

VII.10. O ancho de vía estándar como presuposto da competencia efectiva en Galicia.....35
VIII.- CONCLUSIÓNS.....38
IX.- RECOMENDACIÓNS.....42

I.- INTRODUCIÓN

O 16 de xullo de 2026, o Ministerio de Transportes e Mobilidade Sostible remitiu á Comisión Europea a análise custo-beneficio esixida polo art. 17.3 do Regulamento (UE) 2024/1679[1], na que descartan as tres alternativas examinadas para migrar a rede convencional española á ancho de vía ferroviaria estándar europea (1.435 mm), incluída a limitada aos corredores da rede transeuropea de transporte (RTE-T)[2].

O Ministerio invoca un custo estimado superior a 20.000-30.000 millóns de euros e un horizonte de obras duns trinta anos. Esta decisión, teoricamente neutra desde o punto de vista competitivo, ten como efecto práctico consolidar de forma indefinida o intercambiador de ancho de vía de Taboadela-Ourense, como punto de descontinuidade técnica obrigado no acceso ferroviario a Galicia.

A Comisión Galega da Competencia (CGC), no exercicio da súa función de promoción da competencia, non cuestiona neste documento a lexitimidade da decisión ministerial, que responde ao exercicio dunha competencia estatal de planificación de infraestruturas e a un xuízo de oportunidade orzamentaria alleo á función dunha autoridade de competencia; o obxecto deste estudo é distinto e máis acoutado, trata de valorar se a persistencia da descontinuidade de ancho de vía no acceso a Galicia xera, mantén ou agrava barreiras estruturais á entrada de operadores ferroviarios e á competencia efectiva nos mercados de transporte de viaxeiros por ferrocarril que afectan ao territorio galego.

1 "Os Estados membro cunha rede ferroviaria existente, ou unha parte dela, que teña un ancho de vía diferente do ancho de vía nominal estándar europeo de 1 435 mm realizarán unha avaliación, como moi tarde o 19 de xullo de 2026, na que se determinen as liñas ferroviarias existentes situadas nos corredores europeos de transporte con vistas á súa posible migración ao ancho de vía nominal estándar europeo de 1 435 mm. No caso dos tramos transfronteirizos, a avaliación coordinarase cos Estados membro veciños. A avaliación incluirá unha análise de custo-beneficio socioeconómico da viabilidade da posible migración ao ancho de vía nominal estándar europeo de 1 435 mm e unha avaliación dos efectos para a interoperabilidade." Regulamento (UE) 2024/1679, do Parlamento Europeo e do Consello, do 13 de xuño de 2024 relativo ás orientacións da Unión para o desenvolvemento da rede transeuropea de transporte, e polo que se modifican o Regulamento (UE) 2021/1153 e o Regulamento (UE) n. 913/2010 e se deroga o Regulamento (UE) n. 1315/2013"

2 Pódense consultar en https://www.transportes.gob.es/ferrocarriles/estudios-de-planificacion

Instituto Galego do Consumo e da Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

II.- OBXECTO, COMPETENCIA, METODOLOXÍA E HIPÓTESE DE TRABALLO

II.1. Obxecto do Estudo

A Comisión Galega da Competencia (CGC) aprobou ó longo dos últimos anos varios Informes de Promoción da Competencia (IPRO) en relación co impacto que, desde o punto de vista da competencia, teñen as actuacións públicas en relación coas infraestruturas. Así en 2020 elaborou o Informe IPRO 2/2020 sobre "Eventuais compensacións ás concesionarias de autoestradas e autovías da Comunidade Autónoma de Galicia pola redución de ingresos durante a vixencia do estado de alarma desde a perspectiva da competencia"; en 2021 o Informe IPRO 2/2021 sobre "As compensacións percibidas pola concesionaria da autoestrada do atlántico (AP-9) a consecuencia das obras de ampliación de capacidade de diversos tramos"; tamén en 2021 o informe IPRO 5/2021 "posición do pleno da Comisión Galega da Competencia sobre a valoración do cobro por uso de vías de alta capacidade por vehículos de transporte de mercadorías" e no ano 2023 o Informe IPRO 2/2023 "Sobre a necesidade de garantir a eficacia na asignación dos recursos públicos para defender a competencia: os corredores ferroviarios de mercadorías e a exportación". Estes informes centráronse nas infraestruturas viarias e ferroviarias.

A situación peculiar da infraestrutura da rede de alta velocidade (AV) en Galicia cun sistema de dobre ancho de vía foi obxecto de interese desta CGC na medida que se querían analizar os efectos que a existencia desa característica podería influír nun mercado que creceu de forma importante nos últimos anos ao poder supoñer unha barreira de entrada a novos operadores que compitan co operador histórico (RENFE) coma se sucede noutros corredores ferroviarios de AV.

O presente Informe de Promoción ten por obxecto analizar os efectos que a decisión do Ministerio de Transportes e Mobilidade Sostible de descartar a migración[3] da rede convencional española á ancho de vía ferroviaria estándar europea (comunicada á Comisión Europea o día 16 de xullo de 2026 en resposta ao requirimento derivado do art. 17.3 do Regulamento (UE) 2024/1679) pode producir sobre a competencia efectiva no mercado ferroviario de pasaxeiros en Galicia, con especial atención ao cambiador de ancho de vía de Taboadela-Ourense como punto de descontinuidade técnica do acceso ferroviario a nosa Comunidade Autónoma.

Non constitúe este documento un informe sobre política ferroviaria, nin unha análise de enxeñaría ou de viabilidade orzamentaria das diferentes alternativas de conversión da rede ferroviaria galega. A súa finalidade cínguese a valorar os efectos que a configuración actual e o seu mantemento pode producir sobre a liberdade de acceso ao mercado, a entrada de novos operadores, a interoperabilidade, a integración do mercado interior ferroviario e, en último termo, o benestar dos usuarios galegos.

II.2. Competencia da CGC para a súa elaboración

A promoción da competencia, que é un piar fundamental de actividade das autoridades de competencia, o que persegue é mellorar a calidade da intervención dos poderes públicos e trata de evitar que como consecuencia da mesma se produza, indesexadamente para a sociedade, un dano para a competencia que non estea xustificada pola existencia de intereses públicos. Por iso, este Pleno, ademais de resolver os expedientes derivados de presuntas prácticas restritivas da competencia, onde a súa función ten un carácter esencialmente reactivo, tomou conciencia da necesidade de adoptar un enfoque proactivo na mellora do funcionamento competitivo dos mercados en Galicia entendendo que para iso debe exercer da maneira máis intensa posible, as súas atribucións en materia de promoción da competencia e de garantía da unidade de mercado.

3 https://www.lavozdegalicia.es/noticia/galicia/2026/07/16/transportes-descarta-adaptar-vias-corredor-atlantico-ancho-europeo-seguira-trabajos-mediterranea/00031784209248331913267.htm https://www.farodevigo.es/galicia/2026/07/16/rechazo-gobierno-ancho-europeo-amenaza-132523958.html

Instituto Galego do Consumo e da Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

Este Pleno desde esta perspectiva trata tamén de aconsellar ao poder público, a través de pronunciamentos que perseguen por obxectivo estimular o debate e a necesaria reflexión, e iso coa finalidade de evitar que se introduzan barreiras innecesarias ou desproporcionadas á competencia nos mercados e se apliquen, na medida do posible, criterios de eficiencia nos investimentos en infraestruturas públicas.

Non corresponde ás autoridades de competencia, tampouco á CGC, definir cales deben de ser as políticas públicas, pero pódense achegar propostas para que o desenvolvemento destas sexa o máis eficiente posible para o mercado, realizando unha análise do custo-beneficio do proxecto.[4]

No ámbito estatal, a Comisión Nacional dos Mercados e a Competencia (CNMC) exerce esta función de forma consolidada mediante informes, estudos de mercado e análises de barreiras regulatorias; no ámbito autonómico, a CGC dispón da mesma habilitación funcional respecto dos mercados e actuacións con incidencia no territorio de Galicia.

O exercicio desta función non implica declarar a existencia dunha infracción dos arts. 101 ou 102 TFUE nin dos arts 1, 2 ou 3 da Lei 15/2007, do 3 de xullo, de Defensa da Competencia (LDC), nin presupón o exercicio de potestades sancionadoras ou de instrución de expediente ningún. Trátase dunha actividade de análise, emisión de recomendacións non vinculantes dirixida a identificar actuacións administrativas ou decisións públicas de calquera administración susceptibles de introducir restricións innecesarias ou desproporcionadas ao funcionamento competitivo dos mercados que afectan a Galicia.

A infraestrutura ferroviaria de acceso ao territorio galego constitúe un obxecto lexítimo de análise desde a perspectiva da promoción da competencia, na medida en que condiciona directamente a contestabilidade dos mercados de transporte ferroviario de viaxeiros na nosa comunidade autónoma.

4 "A selección específica de proxectos públicos ou privados- debe sempre buscar respaldo nas técnicas de avaliación apropiadas (custo-beneficio, etcétera). Con esta cautela, os resultados desta nota suxiren que unha política de inversión pública que aumente o stock de capital público a partir da realización dos mellores proxectos de infraestruturas, ademais de non expulsar á inversión privada, pode ter efectos moi favorables sobre a renda e o benestar a longo prazo" González-Páramo, J. M. (1995): "Infraestruturas, produtividade e benestar", en Investigacións *Económicas*, vol. XIX (1), p. 166.

Instituto Galego do Consumo e da Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

II.3. Metodoloxía

O Estudo estrutúrase en catro planos de análise complementarios entre si:

- Análise xurídica: exame do dereito orixinario e derivado da Unión Europea aplicable ao mercado interior ferroviario e á interoperabilidade, da lexislación estatal sectorial e da xurisprudencia do Tribunal de Xustiza da Unión Europea (TXUE) sobre infraestruturas esenciais *(esencial facilittes)*, libre prestación de servizos e neutralidade competitiva das decisións de política pública.
- Análise económica: identificación e valoración das barreiras de entrada, os custos afundidos, a posición do operador histórico neste mercado e a competencia potencial no mercado ferroviario galego.
- Análise regulatoria: sistematización da doutrina técnica tanto da CNMC, en particular o seu Informe sobre as barreiras técnicas á prestación de servizos ferroviarios (INF/DTSP/070/25), o seu Balance da liberalización do transporte de viaxeiros por ferrocarril (INF/DTSP/091/25) e o seu Informe anual do sector ferroviario 2025 (INF/DTSP/039/26), como da Axencia Ferroviaria da Unión Europea (ERA).
- Análise territorial: valoración específica do impacto da descontinuidade de ancho de vía sobre a accesibilidade ferroviaria das principais poboacións de Galicia (Vigo, A Coruña, Santiago de Compostela, Ferrol, Lugo, Ourense).

II.4. Hipótese de traballo

O IPRO parte dunha premisa que é conforme coa doutrina consolidada das autoridades de competencia europeas e coa xurisprudencia do TXUE sobre medidas estatais que son susceptibles de falsear o funcionamento competitivo dos mercados, é dicir, a competencia no mercado ferroviario de pasaxeiros non depende exclusivamente da liberalización xurídica do mesmo nin do recoñecemento formal do dereito de acceso non discriminatorio á infraestrutura, esixe, tamén que as condicións técnicas do

devandito acceso non impoñan aos operadores potenciais custos de entrada desproporcionados en relación cos que soporta o operador historicamente implantado.

Por elo, cando un determinado deseño da infraestrutura obriga a utilizar material rodante moi específico e de difícil adquisición, incrementa significativamente os custos de entrada e limita o número de operadores potenciais capaces de prestar o servizo en condicións economicamente viables, polo que dita configuración pode constituír unha barreira estrutural á competencia, con independencia de que non exista discriminación normativa expresa nin intención restritiva ningunha por parte dos poderes públicos. Como se desenvolve no apartado V, esta hipótese de traballo deixa de ser unha construción exclusivamente doutrinal e teórica no caso galego xa que os propios informes de supervisión da CNMC confirman a súa verificación empírica.

III. A DECISIÓN MINISTERIAL DE XULLO DE 2026 E A REDE FERROVIARIA EN GALICIA.

III.1. O requirimento europeo e a resposta do Ministerio

O Regulamento (UE) 2024/1679, do Parlamento Europeo e do Consello, do 13 de xuño de 2024, polo que se establecen as orientacións da Unión para o desenvolvemento da rede transeuropea de transporte (RTE-T), esixe aos Estados membros que, antes do 19 de xullo de 2026, avalíasen as liñas ferroviarias existentes de ancho de vía distinta á estándar e determinasen cales migrarían a dita ancho de vía, mediante unha análise custo-beneficio socioeconómico que valorase tamén os efectos sobre a interoperabilidade.

O Ministerio de Transportes e Mobilidade Sostible remitiu a análise aos órganos comunitarios o 16 de xullo de 2026, tres días antes de expirar o prazo. Os informes de acceso público examinan tres alternativas[5]:

a) a migración limitada aos corredores integrados na rede RTE-T, alternativa descartada por deixar illados máis de 5.000 km de rede;

b) a implantación de ancho de vía mixta en ditos corredores, alternativa igualmente descartada; e

c) a conversión integral de toda a rede convencional de ancho ibérico que son máis de 13.000 km na rede ferroviaria de España, cuxo custo estiman que superaría os 20.000 millóns de euros (outras fontes elevan a cifra ata os 30.000 millóns), cun beneficio anual estimado da orde de 40 millóns de euros[6] e un horizonte de obras de aproximadamente trinta anos[7], con afeccións prolongadas ao servizo.

5 Pódense consultar os informes "Avaliación da migración de liñas a ancho estándar europeo" do Ministerio de Transportes e Mobilidade Sostible en https://www.transportes.gob.es/ferrocarriles/estudios-de-planificacion Consta dita documentación de: Informe de Síntese, Fase I. Selección preliminar de alternativas e Fase II. Secuenciación en etapas das alternativas seleccionadas, Análise Custo – Beneficio e avaliación dos efectos para a interoperabilidade.
6"Avaliación da migración de liñas a ancho estándar europeo" Informe de Síntese, p. 17.
7"Avaliación da migración de liñas a ancho estándar europeo" Informe de Síntese, p. 10.

Instituto Galego do Consumo e da Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

O Informe Síntese do Estudo "Avaliación da migración de liñas a ancho estándar europeo" do Ministerio de Transportes e Mobilidade Sostible minimiza o impacto da descontinuidade de anchos para o tráfico de viaxeiros e neste senso fala dunha "lixeira perda de tempo ao paso polo cambiador"[8] que non cuantifica e sinala que "a coexistencia de dous anchos na rede española supón un inconveniente limitado para a funcionalidade ferroviaria"[9] e finaliza afirmando que:

> "En conclusión, considérase que a migración da rede non só é claramente desaconsellable desde o punto de vista socioeconómico, **senón que sería dificilmente asumible** soamente tendo en conta as **numerosas e prolongadas afeccións ao servizo que provocaría.**"[10]

Polo tanto, o Ministerio conclúe que ningunha das tres alternativas resulta recomendable desde o punto de vista socioeconómico, e avanza a posibilidade de articular axudas aos operadores para compensar os custos de cambio de ancho de vía na fronteira con Francia[11].

III.2. O intercambiador de Taboadela-Ourense como punto crítico identificado pola propia CNMC

A persistencia da descontinuidade de ancho de vía non é, no caso de Galicia, unha cuestión meramente hipotética ou futura. A propia CNMC, no seu Informe sobre as barreiras técnicas á prestación de servizos ferroviarios (INF/DTSP/070/25, do 12 de marzo de 2026), identifica expresamente o intercambiador[12] de cambio ancho dual de Taboadela-Ourense como o punto onde se localiza o punto de estrangulamento dun dos tres corredores analizados na segunda oferta de capacidade marco de ADIF Alta Velocidade, correspondente ao eixo Madrid-Galicia[13].

8 "Avaliación da migración de liñas a ancho estándar europeo" Informe de Síntese, p. 5
9 "Avaliación da migración de liñas a ancho estándar europeo" Informe de Síntese, p. 17
10 "Avaliación da migración de liñas a ancho estándar europeo" Informe de Síntese, p. 18
11 "Avaliación da migración de liñas a ancho estándar europeo" Informe de Síntese, p. 18
12 Os intercambiadores permiten o cambio de ancho UIC (1.435 mm) a ancho Ibérico (1.668 mm), e viceversa.
13 "Así, por exemplo, na "Segunda oferta de capacidade marco" de ADIF AV, en dous dos tres corredores (Madrid-Galicia e Madrid-Cádiz/Huelva), o pescozo de botella da liña é o paso polos cambiadores de ancho de Taboadela e Majarabique, respectivamente", INF/DTSP/070/25, do 12 de marzo de 2026, p.18,

Instituto Galego do Consumo e da Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

Sinalar que o anuncio de construción do novo intercambiador na estación de Adif de Ourense dentro da proxectada reforma da devandita estación[14] non alterará as conclusións deste Informe de Promoción xa que continuará existindo o pescozo de botella en Ourense aínda que se traslade o actual intercambiador situado en Taboadela á estación de Ourense. Por iso é polo que neste IPRO nos referimos ao intercambiador como Taboadela -Ourense.

O Informe constata que a liña de alta velocidade en ancho de vía estándar chega ata Ourense e Santiago de Compostela, pero sinala que tanto o tramo Ourense-Santiago de Compostela, de 84 km, como o conxunto do denominado Eixo Atlántico, de 155 km, mantense en ancho ibérico, o que significa que a totalidade das circulacións de longo percorrido entre Galicia e o resto da rede de alta velocidade deben dispor de material rodante de rodaxe desprazable, apto para atravesar o cambiador de Taboadela-Ourense sen necesidade de detención.

De acordo cos datos recollidos pola CNMC, o material rodante actualmente en explotación comercial capaz de operar a 300 km/h con sistemas de ancho de vía variable procede dun mercado tecnolóxico moi reducido, no que a tecnoloxía de rodaxe desprazable de Talgo (series 106 e 107 de RENFE) constitúe, a día de hoxe, a única solución efectivamente despregada a esa velocidade comercial[15], sen prexuízo doutras tecnoloxías en desenvolvemento que se analizan no apartado 5.4. Esta circunstancia constitúe, en todo caso, unha limitación relevante da oferta de material apto para prestar o servizo.

III.3. Datos técnicos relevantes da rede ferroviaria de acceso a Galicia

Dos datos incorporados ao Informe INF/DTSP/070/25 resulta especialmente significativo que, dos 15.673 km que integran a Rede Ferroviaria de Interese Xeral a 1 de

nota 40.

14 "Adif AV transformará a estación de Ourense en nodo da alta velocidade do noroeste cunha inversión de 119 M€", 16 de maio de 2023. Pódese consultar en https://www.adifaltavelocidad.es/w/adif-av-transformar%C3%A1-la-estaci%C3%B3n-de-ourense-en-nodo-de-la-alta-velocidad-del-noroeste-con-una-inversi%C3%B3n-de-119-m%E2%82%AC

15 "No caso dos servizos de viaxeiros existe unha solución técnica para que un mesmo tren circule por ancho estándar e ancho ibérico, pero o número de fabricantes de material rodante de rodadura desprazable é limitado, ata o punto de que para trens de alta velocidade a 300 km/h, na actualidade non hai alternativa a TALGO" INF/DTSP/070/25, do 12 de marzo de 2026, apartado 64.

Instituto Galego do Consumo e da Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

xaneiro de 2025, o ancho de vía estándar só representa 3.104 km (arredor do 20%), fronte a 11.050 km de ancho de vía ibérica (70,5%) e 1.193 km de ancho de vía métrica[16].

Como sinala a doutrina a característica principal que diferencia á rede española de AV das doutros países é que a española, xunto coa xaponesa, son as únicas que se construíron cun ancho de vía diferente ao resto das liñas existentes en ambos os países ata ese momento[17].

Os tramos de alta velocidade correspondentes ao acceso a Galicia figuran expresamente entre as excepcións sinaladas pola propia CNMC como liñas de alta velocidade que, pese a estaren construídas en ancho de vía estándar en parte do seu trazado (acceso ata o intercambiador Taboadela-Ourense), manteñen a maioría dos tramos en ancho de vía ibérica (Ourense-Santiago de Compostela e Eixo Atlántico), o que ilustra a singularidade da descontinuidade técnica que afecta especificamente ao territorio galego.

O Informe INF/DTSP/070/25 da CNMC cuantifica igualmente o custo dos cambiadores de ancho de vía existentes na rede española (entre 7-8 millóns de euros os máis económicos e 16,5 millóns de euros o de maior custo)[18], así como os custos de instalación do sistema europeo de sinalización ERTMS —entre 100.000 e 120.000 euros por quilómetro en liñas novas e ata 200.000 euros por quilómetro en liñas existentes— e do seu equipamento no material rodante, entre 300.000 e 550.000 euros por unidade[19].

16 INF/DTSP/070/25, do 12 de marzo de 2026, apartado 25.
17 PALACIO VIJANDE, I e GARCÍA ÁLVAREZ, A.; "El efecto de los trenes y servicios de ancho variable en la accesibilidad de la red de alta velocidad", Via Libre Técnica, n.º 4, xuño de 2012. https://tecnica-vialibre.es/documentos/Articulos/AnchoVariable_IPalacio.pdf Sinalan estes autores que "Así por exemplo, mentres en países como Francia ou Alemaña, determinados servizos utilizan a rede de alta velocidade parcialmente para logo encamiñarse pola rede convencional, en España isto non era posible e supoñía un serio inconveniente, tanto para o aproveitamento das novas liñas, como para a mellora dos tempos de viaxe nas liñas convencionais".
18 INF/DTSP/070/25, do 12 de marzo de 2026, p.18, nota 41.
19 INF/DTSP/070/25, do 12 de marzo de 2026, apartado 53.

Instituto Galego do Consumo e da Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

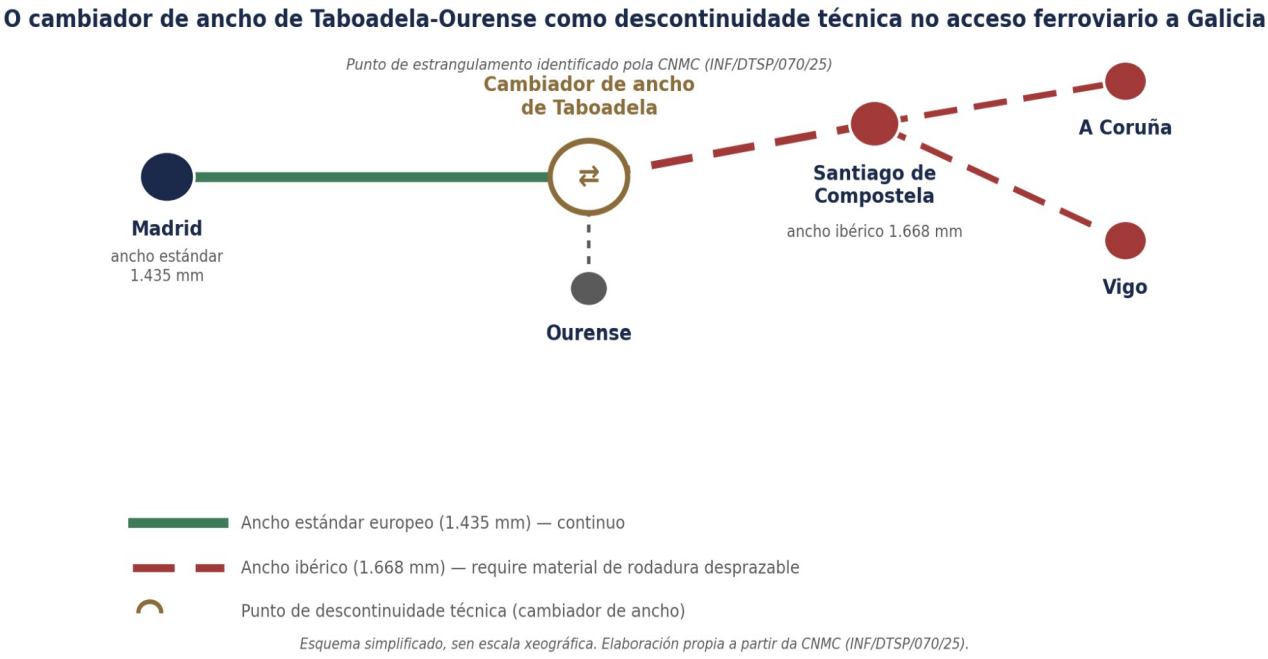


Gráfico 1. O intercambiador de ancho de vía de Taboadela-Ourense como descontinuidade técnica no acceso ferroviario a Galicia

Fonte: elaboración propia a partir da CNMC (INF/DTSP/070/25). Esquema simplificado, sen escala xeográfica.

IV.- MARCO XURÍDICO DA UNION EUROPEA

IV.1. O mercado ferroviario como manifestación do mercado interior

A política ferroviaria da Unión Europea constitúe unha das manifestacións máis avanzadas do proceso de construción do mercado interior, en aplicación dos principios xerais de libre prestación de servizos (art. 56 TFUE) e liberdade de establecemento, e das regras específicas sobre transporte contidas no Título VI do TFUE (arts 90 a 100).

O inicio da actuación da Comunidade en materia ferroviaria prodúcese coa Decisión 65/271/CEE, do 13 de maio de 1965, relativa á harmonización de determinadas disposicións que inciden na competencia no sector dos transportes por ferrocarril, por estrada e por vía navegable e o proceso para a fixación dunha política común e de liberalización do sector ferroviario na Unión Europea arrinca coa aprobación da Directiva 1991/440/CEE, do Consello, do 29 de xullo, sobre desenvolvemento dos ferrocarrís comunitarios[20].

Desde o Primeiro Paquete Ferroviario ata o Cuarto Paquete Ferroviario, a normativa europea perseguiu tres obxectivos complementarios e progresivos: a apertura do mercado á competencia, o acceso non discriminatorio ás infraestruturas e a interoperabilidade técnica das redes.

A Directiva 2012/34/UE do Parlamento Europeo e do Consello, do 21 de novembro de 2012, pola que se establece un espazo ferroviario europeo único, configura un sistema baseado na separación funcional entre o administrador da infraestrutura e as empresas ferroviarias, garantindo condicións de acceso transparentes e non discriminatorias mediante instrumentos como a declaración sobre a rede e os organismos reguladores nacionais.

O Cuarto Paquete Ferroviario (2016), integrado polo piar técnico —Directivas (UE) 2016/797 e 2016/798— e o piar de mercado —Regulamento (UE) 2016/2338 e Directiva (UE) 2016/2370—, afonda na liberalización do transporte nacional de viaxeiros e reforza a imparcialidade na xestión da infraestrutura, ao tempo que atribúe á Axencia

20 DOL 237 de 24 de agosto de 1991, pp. 25- 28.

Instituto Galego do Consumo e da Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

Ferroviaria da Unión Europea (ERA) un papel central na autorización de vehículos e na aprobación dos sistemas de mando-control e sinalización.

Esta preocupación por facilitar a libre circulación e a conexión ferroviaria nos países da Unión Europea recóllese no recente Informe aprobado polo Parlamento Europeo na súa sesión Plenaria do 20 de outubro de 2026 no que pide crear unha rede ferroviaria europea de alta velocidade interoperable, innovadora, accesible e intermodal, que achega un valor real tanto aos cidadáns como ao investimento público[21].

Friebel e outros autores analizaron os efectos do proceso de liberalización sobre a eficiencia do sector e sinalan que a desregulación mellora a tendencia da eficiencia técnica dun país, pero sinalan que non necesariamente unha maior intensidade das reformas aumenta esa eficiencia xa que consideran que dependerá da secuencia de implantación das devanditas reformas. Afirman que nos países nos que as reformas se implementan de maneira secuencial, a produtividade aumenta, mentres que naqueloutros nos que se aplicaron as reformas a través de paquetes conxuntos produciuse o contrario[22].

IV.2. A Directiva (UE) 2016/797 e as Especificacións Técnicas de Interoperabilidade

A Directiva (UE) 2016/797, sobre a interoperabilidade do sistema ferroviario dentro da Unión Europea, define a interoperabilidade como a capacidade dun sistema ferroviario para permitir a circulación segura e ininterrompida de trens que cumpran as prestacións requiridas[23]. Para tal fin, prevé a elaboración de Especificacións Técnicas de

21 https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20261018IPR48251/el-pe-pide-impulsar-la-alta-velocidad-para-reforzar-cohesion-y-competitividad

22 Friebel, G., M. Ivaldi and C. Vibes (2010): "Railway (De)Regulation: A European Efficiency Comparison", Económica, vol 77, pp. 77-91.

23 Art.2 apartado 2) Directiva (UE) 2016/797 do Parlamento Europeo e do Consello do 11 de maio de 2016 sobre a interoperabilidade do sistema ferroviario dentro da Unión Europea. A idea da interoperabilidade xa aparecía no coñecido Informe Jose Subercase "Informe dado por unha comisión de enxeñeiros de camiño á a Dirección xeral do ramo, e adoptado por esta a propoñer á aprobación do Gobierno condicións xerais baixo as cales se han de autorizar as empresas de camiños de ferro", Gaceta de Madrid de 28,29,30 e 31 de xaneiro de 1845. No mesmo sinalábase como razón para fixar un único ancho de vía en España (que se fixou en 1.676 mm e posteriormente reducido aos actuais 1.668 mm pola Real Orde do 31 de decembro de 1844) que "Desde logo se ve a conveniencia de que todos os camiños de ferro teñan a mesma anchura, e particularmente as vías, porque pola contra, cando dous camiños cheguen á poñerse en comunicación, como sucedeu con frecuencia, é imposible que as locomotoras e trens dun continúen a súa viaxe polo outro, sendo necesario para o efecto transbordar as mercadorías e persoas á outro tren do novo camiño, o que ocasiona dilacións, gastos e outros inconvenientes de consideración"

Instituto Galego do Consumo e da Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

Interoperabilidade (ETI) para cada subsistema estrutural[24] elaboradas pola ERA[25] e aprobadas pola Comisión Europea.

A ETI de infraestrutura (Regulamento 1299/2014 da Comisión) aplícase expresamente tanto ás redes de ancho de vía estándar (1 435 mm) como de ancho de vía ibérica (1 668 mm)[26], o que confirma que a coexistencia de ancho de vías non é, por si soa, contraria ao Dereito da Unión, aínda que a propia normativa europea orienta o sistema cara á interoperabilidade como obxectivo estrutural.

IV.3. O Regulamento (UE) 2024/1679 e a obriga de avaliación da migración de ancho de vía

O Regulamento (UE) 2024/1679 constitúe o instrumento xurídico directamente aplicable á decisión ministerial obxecto deste estudo.

O seu art. 17 establece que as novas liñas ferroviarias das redes básica e básica ampliada da RTE-T deben adoptar a ancho de vía estándar, aínda que a Comisión Europea pode conceder exencións motivadas por limitacións xeográficas, polo resultado negativo dunha análise custo-beneficio socioeconómica ou por razóns ambientais, debendo valorar en todo caso os efectos da non migración sobre a interoperabilidade e a continuidade da rede.

O art. 17.3 impón aos Estados membros a obriga, cuxo prazo vencía o pasado 19 de xullo de 2026, de realizar unha avaliación na que se determinase as liñas ferroviarias existentes situadas nos corredores europeos de transporte con vistas á súa posible migración ao ancho de vía nominal estándar europeo de 1 435 mm. Esta avaliación debía de incluír unha análise de custo-beneficio socioeconómico da viabilidade da posible migración ao ancho de vía nominal estándar europeo de 1 435 mm e unha avaliación dos

24 Infraestrutura, enerxía, mando-control e sinalización, material rodante.
25 Axencia Ferroviaria da Unión Europea establecida mediante o Regulamento (UE) 2016/796 do Parlamento Europeo e do Consello.
26 Art. 2.5 "A presente ETI deberá aplicarse ás redes cos seguintes anchos de vía nominais: 1 435 mm, 1 520 mm, 1 524 mm, 1 600 mm e 1 668 mm" Regulamento 1299/2014 da Comisión do 18 de novembro de 2014 relativo ás especificacións técnicas de interoperabilidade do subsistema «infraestrutura» no sistema ferroviario da Unión Europea.

Instituto Galego do Consumo e da Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

efectos para a interoperabilidade. Este compromiso cumpriuse coa remisión polo Ministerio da súa análise o 16 de xullo de 2026.

Agora ben, o feito de que dita obriga se satisfaga mediante unha análise de custo-beneficio global, referida á totalidade da rede convencional española, non exclúe a relevancia de examinar de forma diferenciada os efectos competitivos de actuacións específicas e focalizadas sobre puntos concretos de descontinuidade, como o intercambiador de Taboadela-Ourense, cuxa eliminación podería xerar ganancias competitivas desproporcionadamente superiores ao seu custo.

IV.4. Os artigos 101 a 106 TFUE e o principio de neutralidade competitiva das decisións públicas

O Dereito da Competencia da Unión Europea non se proxecta unicamente sobre o comportamento das empresas, senón que condiciona tamén[27] a marxe de actuación dos Estados membros cando as súas decisións regulatorias ou de planificación poden favorecer, facilitar ou inducir comportamentos contrarios á competencia, ou cando privan de todo efecto útil ás normas de competencia.

Sen necesidade de que concorran os presupostos desta xurisprudencia[28] a doutrina da promoción da competencia parte dun principio máis xeral e de menor intensidade normativa como o de neutralidade competitiva das decisións de planificación de infraestruturas públicas, conforme ao cal ditas decisións deberían avaliar, entre outros factores relevantes, o seu impacto sobre a igualdade de acceso ao mercado por parte dos operadores económicos actuais ou potenciais.

27 A través da denominada xurisprudencia sobre o "efecto útil" dos arts. 101 e 102 TFUE en relación co art. 4.3 do Tratado da Unión Europea (TUE). Neste sentido hai que citar, entre outras, as sentenzas do 4 de outubro de 2001, Italia/Comisión (C-403/99, EU:C:2001:507), apartados 27, 28 e 37, e do 22 de febreiro de 2022, Openbaar Ministerie (Tribunal establecido pola lei no Estado membro emisor) (C-562/21 PPU e C-563/21 PPU, EU:C:2022:100), apartado 95.

28 Que esixe, na súa formulación máis estrita, un vínculo cunha conduta empresarial imputable.

Instituto Galego do Consumo e da Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

V.- XURISPRUDENCIA DO TRIBUNAL DE XUSTIZA DA UNION EUROPEA

A análise competitiva das infraestruturas de rede, e en particular a doutrina das infraestruturas esenciais (*essential facilities*), foi desenvolvida polo Tribunal de Xustiza nunha liña xurisprudencial consolidada que, sen resultar directamente aplicable ao caso dunha decisión estatal de planificación[29] proporciona os criterios de análise económica e os principios xerais relevantes para valorar cando unha determinada configuración dunha infraestrutura de rede condiciona a competencia efectiva no mercado que sobre ela se desenvolve.

V.1. A doutrina das infraestruturas esenciais

A sentenza do Tribunal de Xustiza do 26 de novembro de 1998, Bronner (asunto C-7/97), fixou os criterios, de aplicación restritiva, conforme aos cales a negativa dunha empresa en posición dominante a dar acceso a unha infraestrutura pode constituír un abuso e son:

a) o acceso á infraestrutura é indispensable

b) carece de xustificación obxectiva

c) a eliminación de toda competencia no mercado do solicitante de acceso

Aínda que o suposto de Bronner[30] difire do que agora se analiza, xa que non existe aquí unha negativa de acceso imputable a unha empresa dominante, senón unha configuración técnica da infraestrutura pública resultante dunha decisión de planificación, o criterio da indispensabilidade dun elemento da infraestrutura para poder competir no mercado de servizos que sobre ela se prestan resulta plenamente trasladable á análise. No caso examinado neste IPRO a existencia dunha ancho de vía continua e o acceso a material rodante de ancho de vía variable, constitúen elementos

29 Ao non concorrer unha empresa en posición dominante que negue o acceso.
30 Hai que resaltar que o TJUE aclarou que a orixe pública das infraestruturas esenciais non exclúe a aplicación dos criterios "Bronner" (C-7/97 Bronner v Mediaprint, pár. 41).

Instituto Galego do Consumo e da Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

indispensables para a prestación de servizos ferroviarios de transporte de pasaxeiros de longo percorrido entre Galicia e o resto da rede española.

No ámbito específico das infraestruturas ferroviarias, a sentenza do 9 de setembro de 2003, Altmark Trans (asunto C-280/00), é a máis específica xurisprudencia sobre acceso á infraestrutura ferroviaria contida nos asuntos Deutsche Bahn (sentenza do Tribunal Xeral do 18 de xullo de 2013 no asunto T-289/11 e conexos) reiteraron que as condicións técnicas e económicas de acceso á infraestrutura ferroviaria poden producir efectos equivalentes a unha restrición do acceso ao mercado cando favorecen sistematicamente ao xestor de infraestrutura ou á empresa ferroviaria integrada verticalmente con este, mesmo en ausencia dunha discriminación normativa formal.

V.2. A interoperabilidade como condición da libre prestación de servizos

A xurisprudencia do Tribunal de Xustiza sobre libre prestación de servizos no ámbito do transporte (entre outras, a sentenza do 22 de maio de 1985, Comisión/Consello, asunto 13/83[31], e o seu desenvolvemento posterior en materia de acceso a redes) subliñou reiteradamente que a existencia de obstáculos técnicos non harmonizados pode equivaler, nos seus efectos prácticos, a unha restrición da libre prestación de servizos transfronteiriza ou interterritorial, aínda que ditos obstáculos non persigan unha finalidade de natureza restritiva.

Esta doutrina, formulada orixinariamente para a libre circulación de mercadorías (xurisprudencia Cassis de Dijon[32] e a súa proxección sobre o art. 34 TFUE), resulta trasladable, *mutatis mutandis*, á análise das barreiras técnicas que condicionan a prestación de servizos ferroviarios entre distintas partes do territorio dun mesmo Estado membro, na medida en que ditas barreiras afectan igualmente a operadores doutros Estados membros que pretendan prestar servizos en España ao abeiro da liberalización do transporte ferroviario de viaxeiros introducida polo Cuarto Paquete Ferroviario.

31 O Parlamento expuxo ante o Tribunal de Xustiza das Comunidades Europeas un recurso, porque consideraba que o Consello incumprira o Tratado Constitutivo da Comunidade Económica Europea xa que alegaba, entre outras cousas, que se abstivo de instaurar unha política común en materia de transportes.

32 Sentenza do Tribunal de Xustiza do 20 de febreiro de 1979 (asunto 120/78).

Instituto Galego do Consumo e da Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

V.3. Separación entre regulador, xestor de infraestrutura e operador

A sentenza do 28 de febreiro de 2013, Comisión/España (asunto C-483/10), condenou a España por incumprimento das obrigas de independencia do organismo regulador e de separación de funcións entre o xestor de infraestruturas e as empresas ferroviarias, en aplicación da primeira Directiva ferroviaria[33]. Esta liña xurisprudencial resulta relevante para o presente Estudo na medida en que confirma que o Tribunal de Xustiza atribúe unha particular importancia a que as decisións que condicionan o acceso á infraestrutura ferroviaria[34] se adopten coas debidas garantías de neutralidade competitiva, sen prexuízo de que no caso analizado dita decisión corresponda ao Estado na súa condición de planificador e non ao xestor da infraestrutura.

V.4.- Conclusións.

A citada xurisprudencia non implica soster que a decisión do Ministerio de xullo de 2026 incorra en ningún dos incumprimentos xulgados nos asuntos referidos, senón poñer de manifesto que o ordenamento da UE atribúe relevancia xurídica autónoma á neutralidade competitiva das decisións de planificación que afecten no acceso ás infraestruturas ferroviarias, o que lexitima a análise que se desenvolve neste Informe de Promoción da Competencia (IPRO).

Neste suposto o xestor da infraestrutura (ADIF) é o único operador con material rodante de ancho variable válido para circular por todo o traxecto de AV en Galicia (RENFE) e atópanse integrados verticalmente na mesma matriz (Ministerio de Transportes e Mobilidade Sostible). Esta situación xera un grave risco para a competencia e a apertura do mercado a novos operadores na medida en que calquera decisión que poida tomar o xestor da infraestrutura que supoña o mantemento de forma indefinida da descontinuidade de ancho de vía no acceso a Galicia, xa sexa total

33 "O Reino de España incumpriu as obrigacións que lle incumben en virtude dos artigos 4, apartado 1, 11, 13, apartado 2, e 14, apartado 1, da Directiva 2001/14/CE do Parlamento Europeo e do Consello, do 26 de febreiro de 2001, relativa á adxudicación da capacidade de infraestrutura ferroviaria e a aplicación de canons pola súa utilización, na súa versión modificada pola Directiva 2007/58/CE do Parlamento Europeo e do Consello, do 23 de outubro de 2007, ao non adoptar as medidas legais, regulamentarias e administrativas necesarias para dar cumprimento ás devanditas disposicións."

34 Sinala a sentenza que "Segundo resulta en particular do undécimo considerando da Directiva 2001/14, un dos obxectivos desta é permitir a igualdade de acceso sen discriminación das empresas ferroviarias á rede ferroviaria"

Instituto Galego do Consumo e da Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

ou parcial, atribuirá unha evidente vantaxe a ese operador histórico e un dano para o resto de operadores. Isto podería significar nese mercado o establecemento por parte de quen ostenta a titularidade da infraestrutura de condicións desiguais na prestación do servizo con vantaxe a un competidor fronte a outros, o que podería non só obstaculizar a competencia senón eliminala e implicar, mesmo, un autofavorecemento ("self-preferencing") ao estar integrados, xestor e operador, na mesma matriz. Non debemos de esquecer que nos atopamos ante un mercado (transporte ferroviario de pasaxeiros) durante moitos anos explotado en réxime de monopolio[35] que foi aberto á competencia.

35 A Lei de Bases de Ordenación Ferroviaria e dos Transportes por Estrada do 24 de xaneiro de 1941 creou a Rede Nacional dos Ferrocarrís Españois (RENFE), modificando o sistema anterior de concesións, estableceu en España un réxime de monopolio tanto no transporte de mercadorías por ferrocarril coma no de pasaxeiros en favor dunha empresa de natureza pública, a mencionada RENFE.

Instituto Galego do Consumo e da Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

VI.- A DOUTRINA DA CNMC: BARREIRAS TÉCNICAS, BALANCE, LIBERALIZACIÓN E INFORME ANUAL 2025

Tres documentos recentes da CNMC, complementarios entre si, permiten sistematizar a doutrina técnica do regulador sobre a incidencia competitiva das barreiras técnicas da rede ferroviaria española e a súa proxección específica sobre Galicia:

a) o Informe sobre as barreiras técnicas á prestación de servizos ferroviarios (INF/DTSP/070/25, do 12 de marzo de 2026),

b) o Balance da liberalización do transporte de viaxeiros por ferrocarril (INF/DTSP/091/25, do 17 de setembro de 2025),

c) o Informe anual do sector ferroviario 2025 (INF/DTSP/039/26, do 30 de xuño de 2026).

VI.1. O Informe sobre barreiras técnicas (INF/DTSP/070/25)

Elaborado tras un trámite de audiencia pública no que participaron, entre outros, a Axencia Estatal de Seguridade Ferroviaria, ADIF, ADIF Alta Velocidade, RENFE, a Dirección Xeral do Sector Ferroviario do Ministerio de Transportes, IRYO, OUIGO, a Asociación de Empresas Ferroviarias Privadas e a Autoridade Portuaria de Marín e Ría de Pontevedra, este Informe constitúe a análise técnica máis completa dispoñible sobre a incidencia competitiva das barreiras técnicas da rede ferroviaria española.

Conclúe, no seu apartado 4.1, que a existencia de diferentes ancho de vías limita a competitividade do modo ferroviario e sinala expresamente que, aínda que existe unha solución técnica como é a rodaxe desprazable para que un mesmo tren circule polos dous anchos de vías, o número de tecnoloxías e fabricantes con implantación comercial efectiva é moi limitado, ata o punto de que, para trens de alta velocidade a 300 km/h, a explotación comercial actual depende, na práctica, dunha soa tecnoloxía plenamente despregada a esa velocidade, sen prexuízo doutras tecnoloxías[36] en fase de desenvolvemento para alcanzar ese nivel de prestacións, segundo se detalla no apartado 5.4 deste estudo.

36 Como o bogie BRAVA de CAF.

Instituto Galego do Consumo e da Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

Entre as súas recomendacións, a CNMC instaba a publicar "canto antes" o estudo de migración de ancho de vía previsto no art. 17.3 do Regulamento 2024/1679, sinalando expresamente que, antes de adoptar calquera decisión sobre o ancho de vía, debe analizarse en profundidade o seu impacto na competitividade do transporte ferroviario, incluíndo a avaliación de alternativas coma o ancho de vía mixta.

VI.2. O Balance da liberalización do transporte de viaxeiros por ferrocarril (INF/DTSP/091/25)

Este segundo informe, que actualiza as achegas do primeiro Balance (INF/DTSP/031/24) con datos de 2024 cuantifica os efectos da liberalización do transporte comercial de viaxeiros por ferrocarril en España, distinguindo sistematicamente entre os corredores nos que operan varios competidores e aqueles nos que RENFE mantén unha posición de monopolio de feito.

Os seus datos sobre resultados de administración de rede por eixo, referidos no apartado VII.9 deste IPRO constitúen a principal achega cuantitativa do Balance de liberalización do transporte de viaxeiros por ferrocarril aos efectos da presente análise, e conclúe que o eixo Madrid-Galicia presenta, xunto co Madrid-Asturias, o peor resultado de explotación de ADIF Alta Velocidade, cun EBITDA negativo que contrasta cos resultados positivos e crecentes dos corredores plenamente abertos á competencia.

VI.3. O Informe anual do sector ferroviario 2025 (INF/DTSP/039/26)

O Informe anual, aprobado polo Pleno do Consello da CNMC o 30 de xuño de 2026, confirma e actualiza a clasificación de corredores "con competencia" e "sen competencia", distinción xa empregada no Balance da liberalización, incluíndo a Galicia expresamente entre os segundos.

Recoñece este Informe da CNMC a mellora da oferta comercial no corredor galego derivada da incorporación dos trens AVRIL, pero sen que iso determine a apertura do corredor á competencia efectiva, o que confirma a persistencia da situación descrita neste IPRO.

Instituto Galego do Consumo e da Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

VII.- ANALISE ECONÓMICA-COMPETITIVA

VII.1. A infraestrutura como presuposto non neutral da competencia

Un dos postulados deste Informe de Promoción parte da consideración de estimar que a infraestrutura ferroviaria non constitúe un elemento neutral desde o punto de vista competitivo.

A posibilidade real de competir nun mercado ferroviario de pasaxeiros depende de factores como a accesibilidade física da infraestrutura, a interoperabilidade técnica entre tramos, a dispoñibilidade de material rodante compatible, a ausencia de custos regulatorios innecesarios e a previsibilidade das condicións de explotación a medio e longo prazo. Cando algún destes elementos introduce diferenzas significativas entre as diferentes empresas operadoras ou incrementa artificialmente os custos de acceso ao mercado, a infraestrutura deixa de ser un mero soporte físico do servizo para se converter nun factor determinante do grao de competencia efectiva alcanzable.

VII.2. O cambiador de Taboadela-Ourense, como barreira estrutural de entrada

A descontinuidade de ancho de vía no acceso ferroviario a Galicia presenta, desde a perspectiva da análise de barreiras de entrada, as seguintes características:

- **Escaseza de material rodante compatible coa infraestrutura:** segundo os propios datos da CNMC, o material homologado e despregado comercialmente para circular a 300 km/h con sistema de rodaxe desprazable procede dun mercado tecnolóxico moi reducido e concentrado, cuxo alcance e límites se analizan no apartado VII.4, o que reduce o número de operadores actuais e potenciais capaces de prestar o servizo nas condicións actuais da infraestrutura.
- **Incremento dos custos afundidos de entrada:** un operador que pretenda prestar servizos de longo percorrido cara Galicia debe asumir o sobrecusto de adquirir ou arrendar material de rodaxe desprazable, sensiblemente superior ao dun tren convencional de ancho de vía fixa, o que eleva o umbral mínimo de investimento necesario para operar no corredor.

Instituto Galego do Consumo e da Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

- **Limitación da capacidade da infraestrutura:** o propio Informe da CNMC identifica o cambiador de Taboadela-Ourense, como o elemento limitativo da capacidade do corredor Madrid-Galicia na oferta de capacidade marco de ADIF Alta Velocidade, o que introduce unha restrición operativa adicional, independente do número de operadores presentes no mercado.
- **Redución das economías de escala e da flexibilidade de frota:** un operador que dispoña de material de rodaxe desprazable non pode aproveitar dito material noutras rutas de ancho de vía fixa sen as adaptacións correspondentes[37], o que condiciona os seus plans de negocio e reduce o atractivo relativo do corredor galego fronte a outros corredores da rede de alta velocidade plenamente homoxéneos en ancho de vía estándar[38]. A coexistencia de diferentes anchos de vía pode condicionar a utilización do material rodante e a expansión dos operadores ferroviarios entre redes, xa que a compatibilidade dos vehículos depende do ancho de vía e doutros parámetros técnicos da infraestrutura, como a electrificación e os sistemas de sinalización. A Comisión Europea identificou estas diferenzas como factores que poden dificultar a entrada en novos mercados e incrementar os custos asociados á dispoñibilidade de material rodante adecuado. Neste contexto, a necesidade de dispoñer de vehículos compatibles coas características específicas da rede galega podería elevar os custos fixos de entrada ou limitar as alternativas de explotación para determinados operadores. A intensidade deste efecto deberá comprobarse atendendo ás características do material rodante dispoñible, o acceso

37 Directorate-General for Competition "Impact assessment Community guidelines on support study for the review of the State aid for railway undertakings,. Final Report" 2023, European Commission, pp. 63 - 64. No apartado 3.4.1 do informe, sinálase que o acceso a locomotoras e material rodante de viaxeiros pode ser complexo e custoso pola falta de estandarización técnica. As diferenzas entre infraestruturas poden esixir vehículos adaptados a cada rede e, en certos casos, investimentos significativos para facelos circular noutras. O estudo tamén examina os custos de acceso e mantemento do material rodante nos apartados 3.4 e 3.4.2

38 European Commission (2021), Commission Staff Working Document accompanying the Seventh Monitoring Report on the Development of the Rail Market, SWD(2021) 1 final, Comisión Europea e European Commission, p. 134. No mesmo sentido Directorate-General for Competition "Impact assessment Community guidelines on support study for the review of the State aid for railway undertakings,. Final Report" 2023, European Commission, p. 52. Tamén sinala este último Informe entre os problemas de interoperabilidade (que o analiza a efectos transfronteirizos) a diferenza de ancho de vía, p. 131.

Instituto Galego do Consumo e da Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

a material rodante por arrendamento, ás posibilidades reais de reutilización da frota e aos custos de adquisición, adaptación e homologación correspondentes.

VII.3. Efectos sobre a posición do operador histórico

A CNMC sinalou reiteradamente[39] na súa doutrina sobre liberalización do transporte ferroviario de viaxeiros, que o operador historicamente implantado dispón de vantaxes estruturais derivadas do:

a) seu parque móbil xa amortizado,

b) a súa experiencia operativa,

c) as súas economías de escala

d) o seu maior acceso á información de mercado.

No caso específico do corredor galego, estas vantaxes vense reforzadas polo feito de que o operador histórico foi quen desenvolveu e amortizou, con apoio das correspondentes axudas públicas ao material rodante, a frota de trens de rodaxe desprazable actualmente en servizo. A persistencia da descontinuidade de ancho de vía non crea, por tanto, unha vantaxe competitiva nova a favor do operador histórico, pero si contribúe a manter e consolidar no tempo unha vantaxe xa existente, dificultando a entrada de novos operadores que non dispoñan de acceso equivalente a ese tipo de material.

VII.4. Dispoñibilidade e concentración tecnolóxica do material rodante de ancho de vía variable

A barreira de entrada identificada nos apartados anteriores non descansa unicamente na configuración física da infraestrutura, senón tamén na estrutura do mercado ascendente ("aguas arriba" ou *upstream*) de fabricación de material rodante capaz de operar en ancho de vía variable. Resulta polo tanto pertinente examinar con máis detalle a dispoñibilidade e o grao de concentración desta tecnoloxía, sen incorrer nunha simplificación que non resistiría un exame técnico rigoroso.

39 Entre outros E/CNMC/004/19 ESTUDIO SOBRE A LIBERALIZACIÓN DO TRANSPORTE DE VIAXEIROS POR FERROCARRIL.

Instituto Galego do Consumo e da Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

Non resultaría axustado afirmar que Talgo é literalmente o único fabricante mundial capaz de desenvolver tecnoloxía de ancho de vía variable. CAF dispón, desde hai máis de dúas décadas, do seu propio sistema —o bogie BRAVA (Bogie de Rodaxe de Ancho Variable Autopropulsado)—, empregado en material de longa distancia e rexional. Máis recentemente, en xuño de 2026 CAF iniciou un proxecto específico de investigación sobre ancho de vía variable para alta velocidade —o proxecto TAV (expediente ZE-2026-00004)[40], cofinanciado polos fondos europeos NextGenerationEU a través do programa HAZITEK do Goberno Vasco—, dirixido expresamente a desenvolver elementos críticos dun tren de alta velocidade a 300 km/h con tecnoloxía de ancho de vía variable e a reforzar a soberanía tecnolóxica do sector.

A formulación tecnicamente máis sólida non é que exista un fabricante único en sentido absoluto, senón que existe un mercado tecnolóxico moi reducido e concentrado, no que a explotación a 300 km/h en servizos de AV se aprecia unha dependencia particularmente relevante da tecnoloxía de Talgo.

En efecto, o bogie BRAVA de CAF, aínda deseñado para velocidades de ata 290 km/h, non foi ata a data implantado en servizo comercial a velocidades superiores aos 250 km/h, polo que a día de hoxe a explotación comercial efectiva a 300 km/h en ancho de vía variable segue a depender, na práctica, da tecnoloxía de rodaxe desprazable de Talgo incorporada nas series 106 e 107 de RENFE[41].

Dous datos recentes ilustran esta dependencia práctica e, ao mesmo tempo, a capacidade industrial actualmente concentrada en Talgo para executar adaptacións deste tipo:

a) En primeiro lugar, o 2 de xullo de 2026 Talgo e RENFE pecharon en Rivabellosa un acordo polo que RENFE aboará 132 millóns de euros para que Talgo reconfigure 15 dos 30 trens Avril S106, inicialmente entregados en ancho de vía fixa, a rodaxe desprazable[42], de modo que a totalidade da serie quede

40 https://www.cafmobility.com/sala-prensa/tav-tav-es/
41 INF/DTSP/070/25, do 12 de marzo de 2026, apartado 64. Sobre todo cando este require pezas ou coñecemento técnico suxeitos a dereitos de exclusiva.
42https://www.eleconomista.es/transportes-turismo/noticias/13993713/06/26/renfe-pagara-132-millones-a-talgo-para-transformar-sus-trenes-avril-con-fisuras.html

Instituto Galego do Consumo e da Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

configurada en ancho de vía variable. Os traballos executaranse nun prazo aproximado de 37 meses, coas primeiras entregas previstas a partir do mes 15. Este acordo acredita que Talgo mantén, a día de hoxe, capacidade industrial real e inmediata para executar adaptacións de material rodante a ancho de vía variable en volumes significativos, á marxe doutras consideracións sobre a orixe das penalizacións económicas asociadas ao proxecto S106.

b) En segundo lugar, consta a existencia de expedientes de contratación pública tramitados polo procedemento negociado sen publicidade nos que se cualificou Patentes Talgo, S.L. como provedor único por razóns técnicas para determinadas subministracións e traballos vinculados ao mantemento e á adaptación de material da tecnoloxía de rodaxe desprazable, ao abeiro do art. 168. a).2º da Lei 9/2017, de Contratos do Sector Público (LCSP)[43] que permite prescindir da publicidade cando por razóns técnicas ou de dereitos de exclusiva só un operador económico determinado pode executar a prestación.

VII.5. Consecuencia competitiva: a transmisión da restrición ao mercado ascendente de material rodante

A conxunción destes elementos

a) un mercado tecnolóxico reducido,

b) unha dependencia práctica e actual da tecnoloxía dun único provedor para a explotación comercial a 300 km/h,

c) indicios administrativos de exclusividade técnica para determinadas prestacións

permite formular unha conclusión adicional relevante para os efectos deste estudo como é a persistencia da descontinuidade de ancho de vía no acceso a Galicia non

43 Por exemplo: Montaxe e posterior retirada de instrumentación desenvolvida por Talgo en tren da serie S106 de rodadura desprazable e realización de probas de auscultación dinámica de vía e catenaria. Expediente: 2.25/ 21520.0028; Subministro e montaxe de elementos refrixeradores e acoplamentos de motor para os trens Talgo serie 355 (bts) propiedade de Adif. Expediente: 3.24/27510.0060

Instituto Galego do Consumo e da Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

proxecta os seus efectos restritivos unicamente sobre a infraestrutura, senón que pode trasladar esa restrición cara ao mercado ascendente de material rodante.

Un operador que pretenda entrar no corredor galego non só debe asumir o sobrecusto xa descrito no apartado VII.2, senón que se enfronta ademais a un número moi reducido de provedores tecnolóxicos capaces de subministrarlle material homologado para 300 km/h en ancho de vía variable, o que pode incrementar os custos fixos de adquisición, os custos e prazos de homologación, os custos de mantemento a longo prazo[44] e, en definitiva, o custo total de entrada ao mercado ferroviario galego (LCSP).

Isto supón unha traba para os operadores entrantes no mercado ferroviario de pasaxeiros de Galicia xa que como sinalou a Comisión Europea en 2021 a dispoñibilidade fluída ao material rodante é fundamental para que os operadores ferroviarios alternativos poidan acceder a novos mercados ou ampliar a súa oferta de servizos[45] .

No mesmo sentido o Informe final da Directorate-General for Competition "Impact assessment Community guidelines on support study for the review of the State aid for railway undertakings"[46] sinala que se o acceso ao material rodante é complexo ou custoso supón unha barreira significativa para a entrada e/ou a expansión nos mercados ferroviarios das potenciais empresas.[47]

Por iso calquera avaliación do impacto competitivo da existencia dun dobre ancho de vía nas infraestruturas ferroviarias de Galicia debería incorporar expresamente esta

44 Sobre todo cando este require pezas ou coñecemento técnico suxeitos a dereitos de exclusiva.
45 European Commission (2021), Commission Staff Working Document accompanying the Seventh Monitoring Report on the Development of the Rail Market, SWD(2021) 1 final, Comisión Europea e European Commission, p. 134.
46 Directorate-General for Competition "Impact assessment Community guidelines on support study for the review of the State aid for railway undertakings. Final Report" 2023, European Commission, p. 52.
47 Tamén destaca este informe que que os trens de pasaxeiros e as locomotoras se teñan que fabricar a medida para cada infraestrutura contribúe a aumentar os custos relacionados co acceso a ese material rodante mesmo nos supostos en que se queira adquirilos por arredamento, xa que os mercados nos que se comercializa ese material rodante son máis reducidos e teñen un alcance principalmente nacional (no caso de España rexional) o que os fai menos atractivos para as empresas de arrendamento (p. 91) e cita expresamente a España ao sinalar que (o denominado "Iberan Gauge") que coexiste co ancho estándar pode representar unha fonte adicional de poder de mercado para o operador histórico español, o que sinala que declarou un representante da UIP quen explicou que o diferente ancho de vía da infraestrutura española (como en caso de non migración, sería permanente en Galicia) fai que o mercado español de subministración de material rodante resulte menos atractivo para as empresas de arrendamento financeiro, cuxa presenza no mercado español é marxinal. (p. 65).

Instituto Galego do Consumo e da Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

dimensión do mercado ascendente de material rodante, e non limitarse á análise da infraestrutura física.

VII.6. Competencia potencial e competencia efectiva

A análise de competencia non pode limitarse a valorar o número de operadores actualmente presentes no mercado, senón que debe incorporar o concepto de competencia potencial, é dicir, a capacidade de operadores non presentes no mercado galego, pero activos noutros corredores de AV española ou en mercados ferroviarios doutros Estados membros, de entraren en dito mercado se as condicións de acceso resultasen equiparables ás doutros corredores plenamente homoxéneos en ancho de vía estándar.

A descontinuidade de ancho de vía reduce esta competencia potencial ao elevar de forma selectiva e territorialmente diferenciada o custo de entrada ao corredor galego, en comparación con corredores como Madrid-Barcelona, Madrid-Sevilla, Madrid-Valencia, Madrid-Alicante ou Madrid-Málaga/Granada integramente construídos en ancho de vía estándar.

VII.7. Impacto singular sobre o territorio galego

A diferenza doutros puntos de descontinuidade de ancho de vía existentes na rede española, o intercambiador de Taboadela-Ourense, condiciona a totalidade do acceso ferroviario de longo percorrido aos principais núcleos de poboación de Galicia: Vigo, Santiago de Compostela, A Coruña, Pontevedra, Ferrol e Lugo quedan conectados á rede de alta velocidade española exclusivamente a través de servizos que dependen de material de rodaxe desprazable ou do correspondente transbordo.

Esta circunstancia sitúa a Galicia nunha posición de apertura competitiva efectiva inferior á doutros territorios servidos por corredores homoxéneos, coa consecuente incidencia sobre a actividade de prestación do servizo de transporte de viaxeiros.

VII.8. A análise custo-beneficio ministerial e os efectos dinámicos da competencia

A análise custo-beneficio remitida polo Ministerio á Comisión Europea incorpora, segundo a información dispoñible, variables orzamentarias, operativas e de afección ao servizo, pero non consta que valorase de forma expresa e diferenciada os efectos dinámicos derivados dunha maior ou menor competencia no mercado ferroviario galego:

a) a redución da presión competitiva sobre o operador histórico,

b) os menores incentivos á innovación e á redución de prezos,

c) a perda de eficiencia dinámica asociada á falta de contestabilidade do mercado e o

d) impacto sobre o desenvolvemento loxístico e empresarial do territorio.

Estes elementos forman parte do concepto de benestar económico que as autoridades de competencia consideran relevante ao avaliar o funcionamento dun mercado, e a súa ausencia na análise ministerial non invalida a decisión adoptada, que responde a criterios orzamentarios e de amplo alcance, pero si evidencia unha lagoa metodolóxica que unha autoridade de competencia está lexitimada para sinalar.

VII.9. Confirmación empírica: Galicia como único gran corredor de alta velocidade sen competencia efectiva

A análise precedente, formulada en termos de barreiras de entrada e de competencia potencial, atopa unha confirmación empírica directa e actual na propia doutrina de supervisión da CNMC, que permite afirmar que a desvantaxe competitiva de Galicia non é un risco hipotético, senón unha situación observada e persistente nos datos do regulador.

O Informe anual do sector ferroviario 2025 da CNMC (INF/DTSP/039/26, do 30 de xuño de 2026) distingue expresamente, ao analizar os servizos comerciais de longa distancia en AV entre os corredores "con competencia" que son Madrid-Barcelona, Madrid-Valencia, Madrid-Sevilla, Madrid-Málaga/Granada e Madrid-Alicante, nos que operan os

Instituto Galego do Consumo e da Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

operadores RENFE, IRYO e OUIGO, e "o resto de corredores de alta velocidade (a Galicia, ao Norte e os internacionais e percorridos transversais)", agrupados como ámbito diferenciado precisamente pola ausencia de dita competencia[48].

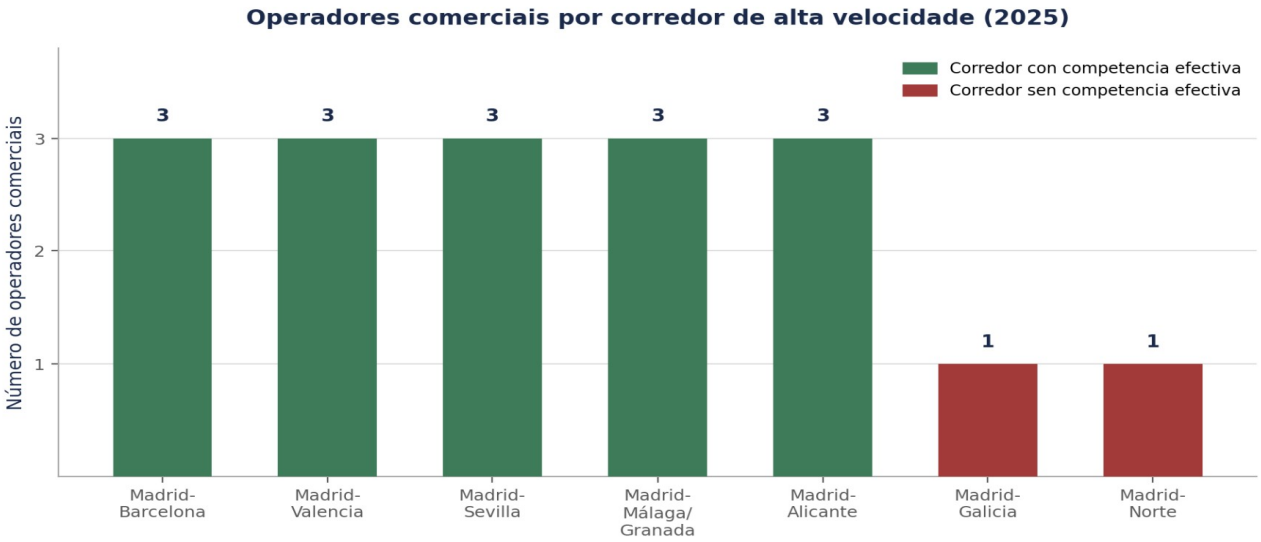
O propio Informe recoñece que as conexións de Madrid con Galicia e con Asturias se beneficiaron da posta en circulación dos trens AVRIL[49], coa consecuente mellora da oferta e dos tempos de viaxe, pero esta mellora do servizo prestado polo operador histórico non foi acompañada, a diferenza do ocorrido nos corredores cun único ancho de vía estándar, da entrada dun segundo ou terceiro operador comercial.

A mellora da oferta polo operador histórico e a persistencia dun mercado non contestado non son magnitudes incompatibles: a primeira non substitúe a segunda como obxectivo da política de competencia.

No mesmo sentido, o Balance da liberalización do transporte de viaxeiros por ferrocarril da CNMC (INF/DTSP/091/25, do 17 de setembro de 2025) sitúa o eixo Madrid-Galicia, xunto co Madrid-Asturias, entre os eixos de ADIF Alta Velocidade con peor resultado de explotación: un EBITDA negativo de 57,3 millóns de euros en 2024, fronte aos resultados positivos dos corredores Madrid-Barcelona (192 millóns de euros) e Madrid-Sur (80 millóns de euros), nos que si opera máis dun operador comercial[50] o que demostra que non só a mellora do material rodante do operador histórico explica o incremento dos ingresos por cánones e a mellora da eficiencia da infraestrutura senón que isto depende da entrada de competencia efectiva.

48 4.2.1.1. Principais corredores, p. 33 e 34.
49 P. 34.
50 P. 23.

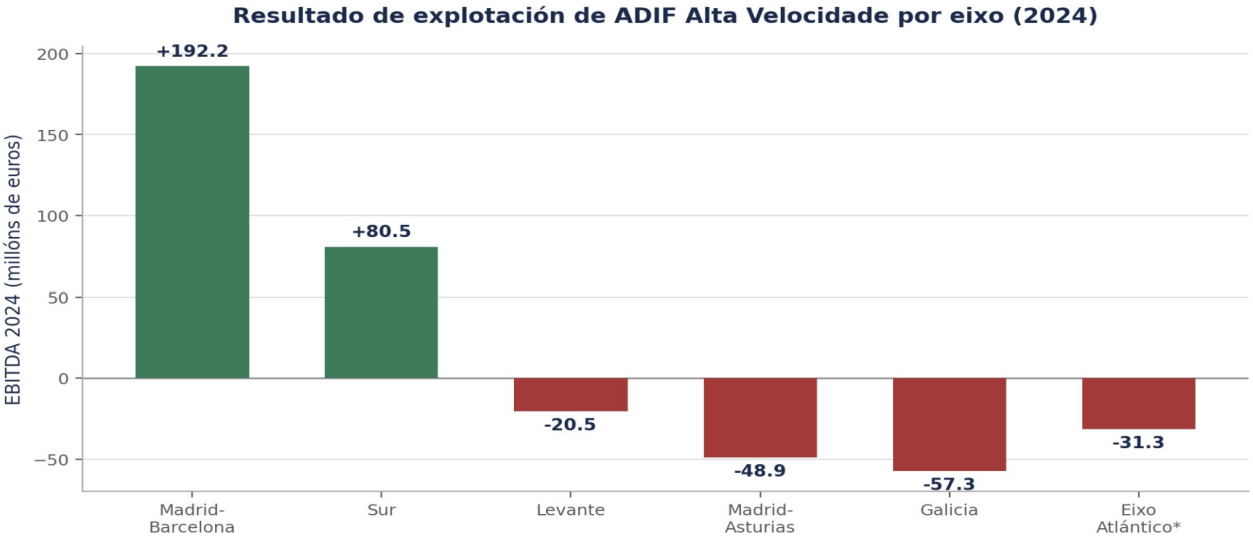
Instituto Galego do Consumo e da Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal



Fonte: elaboración propia a partir da CNMC, Informe anual do sector ferroviario 2025 (INF/DTSP/039/26).

Gráfico 2. Operadores comerciais por corredor de alta velocidade (2025)

Fonte: elaboración propia a partir da CNMC, Informe anual do sector ferroviario 2025 (INF/DTSP/039/26).



Fonte: elaboración propia a partir da CNMC, Balance da liberalización do transporte de viaxeiros por ferrocarril (INF/DTSP/091/25). *Eixo Atlántico (Vigo-Santiago), Estremadura e Corredor Mediterráneo.

Gráfico 3. Resultado de explotación de ADIF Alta Velocidade por eixo (2024)

Fonte: elaboración propia a partir da CNMC, Balance da liberalización do transporte de viaxeiros por ferrocarril (INF/DTSP/091/25).

Instituto Galego do Consumo e da Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

Eixo	EBITDA 2024 (M€)	Operadores comerciais
Madrid-Barcelona	**+192,2**	3 (RENFE, IRYO, OUIGO)
Sur	**+80,5**	3 (RENFE, IRYO, OUIGO)
Levante	**-20,5**	3 (RENFE, IRYO, OUIGO)
Madrid-Asturias	**-48,9**	1 (RENFE)
Galicia	**-57,3**	1 (RENFE)
Eixo Atlántico (Vigo-Santiago)	**-31,3**	1 (RENFE)

Gráfico 4. Operadores comerciais e EBITDA por eixo de ADIF Alta Velocidade (2024-2025)

O Gráfico 4 sistematiza conxuntamente ambos os dous indicadores por eixo e permite apreciar a correlación entre a ausencia de competencia efectiva e o peor rendemento financeiro da infraestrutura:

Estes dous informes, ambos os dous posteriores ao Informe sobre barreiras técnicas (INF/DTSP/070/25) analizado no apartado VI e anteriores á propia decisión ministerial de xullo de 2026, permiten soster con datos verificables que Galicia constitúe, entre os grandes corredores peninsulares de AV o caso máis claro de persistencia dun mercado non contestado pese á existencia de demanda consolidada e dun marco xurídico plenamente liberalizado desde 2020.

A causa desta singularidade non é normativa senón técnica e de infraestrutura.

VII.10. O ancho de vía estándar como presuposto da competencia efectiva en Galicia

Do exposto nos apartados VII.2 a VII.9 séguese unha conclusión de método que estrutura o resto deste Informe de Promoción (IPRO): a continuidade de ancho de vía ferroviaria estándar europea en toda a infraestrutura ferroviaria de Galicia non constitúe unha aspiración de política de infraestruturas allea á competencia, senón un presuposto técnico da competencia efectiva no mercado ferroviario galego, no mesmo

Instituto Galego do Consumo e da Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

sentido en que a doutrina da CNMC considera á interoperabilidade da rede un presuposto da contestabilidade do mercado ferroviario no seu conxunto.

Mentres dito presuposto non concorra, Galicia seguirá soportando, con independencia das melloras que introduza o operador histórico no seu material rodante, unha desvantaxe competitiva estrutural e verificable fronte aos territorios servidos por corredores homoxéneos en ancho de vía estándar, como será:

a) menor probabilidade de entrada de novos operadores,

b) menor presión sobre os prezos,

c) menor presión sobre a calidade do servizo e

d) un rendemento do investimento en infraestrutura inferior ao que cabería esperar dun mercado plenamente contestado.

Esta conclusión non prexulga cal deba ser a solución técnica concreta para satisfacer devandito presuposto. Caben, en principio, dúas aproximacións non necesariamente excluíntes e incluso sucesivas:

a) dunha banda, a xa contemplada polo propio marco europeo, consistente en **avaliar a extensión de ancho de vía estándar sobre tramos concretos da rede galega;**

b) doutra banda solucións de **reubicación dos puntos de cambio de ancho de vía** que sitúen dito punto nunha posición que amplíe o tramo servido en ancho de vía continua[51].

Esta segunda vía, analizada nos traballos preparatorios internos da CGC como unha posible reubicación do intercambiador de Taboadela-Ourense cara ás inmediacións das bifurcacións ferroviarias de Santiago de Compostela coas construcións de varios intercambiadores (non so un) que garanta o servizo cara A Coruña e Vigo, é unha alternativa técnica que esta Comisión non está en condicións de validar en termos de

51 Neste sentido hai que sinalar que a análise das posibles localizacións alternativas para a construción do cambiador de ancho foi obxecto de estudo por ADIF no documento "Criterios técnicos na estratexia de ancho de vía de Galicia" con data do 14 de febreiro de 2022.

enxeñaría ferroviaria, pero que considera pertinente trasladar como obxecto de valoración a ADIF e ao Ministerio, nos termos que se recollen na Recomendación 4 deste estudo.

Estas análises parten do orzamento de que non debe o xestor da infraestrutura (ADIF) trasladar os custos de acceso á mesma aos operadores que queiran facer uso dela (tendo estes que adquirir equipo especializado non necesario noutros corredores) senón que ese investimento débeo de realizar o propio xestor para garantir unha maior apertura a novos operadores e, desta maneira, manter a neutralidade competitiva nos seus investimentos en infraestruturas.

Instituto Galego do Consumo e da Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

VIII.- CONCLUSIÓNS

Primeira. Consecuencias da decisión ministerial. A decisión do Ministerio de Transportes e Mobilidade Sostible de descartar a conversión integral da rede convencional española á ancho de vía ferroviaria estándar adoptada no exercicio lexítimo dunha potestade de planificación, vai ter graves consecuencias no mercado ferroviario de pasaxeiros en Galicia.

Segunda. **Persistencia dunha barreira estrutural no acceso a Galicia.** Dita decisión ministerial ten como efecto consolidar de forma indefinida o intercambiador de ancho de vía de Taboadela-Ourense como punto de descontinuidade técnica obrigado no acceso ferroviario de longo percorrido a Galicia, descontinuidade que a propia CNMC identifica como punto de estrangulamento do corredor Madrid-Galicia no seu Informe INF/DTSP/070/25.

Terceira. Concentración tecnolóxica do material rodante compatible. Esta decisión ministerial tamén ten outra consecuencia no mercado ascendente de material rodante. A oferta de material rodante homologado e despregado comercialmente para circular a 300 km/h con sistema de rodaxe desprazable procede, segundo se acredita no apartado VII.4, dun mercado tecnolóxico moi reducido e concentrado que constitúe unha limitación relevante da oferta que reduce o número de operadores potenciais capaces de prestar servizos de alta velocidade cara a Galicia en condicións economicamente viables.

Cuarta. Incremento dos custos de entrada. A necesidade de material rodante específico e de difícil adquisición incrementa significativamente os custos de entrada e mantemento de calquera operador que pretenda prestar servizos ferroviarios de longo percorrido cara a Galicia, en comparación con corredores da rede de alta velocidade homoxéneos en ancho de vía estándar.

Instituto Galego do Consumo e da Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

Quinta. Consolidación da posición do operador histórico. A descontinuidade de ancho de vía contribúe a manter e consolidar no tempo as vantaxes estruturais do operador historicamente implantado, que desenvolveu e amortizou a frota de material de rodaxe desprazable actualmente en servizo, dificultando a entrada de operadores alternativos que non dispoñan de acceso equivalente a dito material.

Sexta. Redución da competencia potencial. O mantemento da descontinuidade de ancho de vía na infraestrutura ferroviaria reduce a competencia potencial no corredor galego, ao elevar de forma selectiva e territorialmente diferenciada o custo de entrada fronte a outros corredores da rede de alta velocidade española plenamente homoxéneos en ancho de vía estándar.

Sétima. Singularidade territorial do impacto sobre Galicia. A diferenza doutros puntos de descontinuidade de ancho de vía existentes na rede española, o cambiador de Taboadela-Ourense, condiciona a totalidade do acceso ferroviario de longo percorrido aos principais núcleos de poboación e actividade económica de Galicia, situando a este territorio nunha posición de apertura competitiva efectiva inferior á doutras comunidades autónomas servidas por corredores homoxéneos con ancho de vía na sua totalidade estándar.

Oitava. Transmisión da restrición ao mercado ascendente de material rodante. A concentración tecnolóxica descrita na Conclusión Terceira pode trasladar os efectos restritivos da descontinuidade de ancho de vía desde a infraestrutura cara ao mercado ascendente de material rodante, incrementando os custos fixos de adquisición, homologación e mantemento que debe asumir calquera operador que pretenda entrar no corredor galego, segundo se desenvolve nos apartados VII.4 e VII.5 deste Informe de Promoción da Competencia.

Novena. Ausencia de valoración específica dos efectos competitivos. Non consta que a análise custo-beneficio remitida polo Ministerio á Comisión Europea o 16 de xullo de 2026 incorporase unha valoración específica e diferenciada dos efectos que sobre a competencia se derivarían do mantemento dun sistema de dobre ancho de vía na

Instituto Galego do Consumo e da Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

infraestrutura de AV en Galicia como son a menor entrada de operadores, os menores incentivos á innovación, a perda de eficiencia dinámica asociada á falta de contestabilidade do mercado e o seu impacto sobre o desenvolvemento loxístico.

Décima. Confirmación empírica polos datos de supervisión da CNMC. O Informe anual do sector ferroviario 2025 (INF/DTSP/039/26) confirma que Galicia permanece, xunto co corredor Norte, entre os grandes eixos de alta velocidade sen competencia efectiva, pese á mellora da oferta comercial derivada da incorporación dos trens AVRIL, dita mellora do servizo non equivale á apertura do mercado á competencia.

Undécima. Rendemento inferior da infraestrutura en ausencia de competencia. O Balance da liberalización (INF/DTSP/091/25) constata que o eixo Madrid-Galicia presenta un EBITDA negativo para ADIF Alta Velocidade, entre os peores da rede, fronte aos resultados positivos dos corredores nos que opera máis dun competidor, o que suxire que a ausencia de competencia efectiva limita tamén o rendemento do propio investimento público en infraestrutura.

Duodécima. Conversión integral da rede. As conclusións anteriores non esixen nin presupoñen que deba acometerse a conversión integral dos máis de 13.000 km da rede convencional española de ancho de vía ibérica, cuxo custo e horizonte temporal fan dita alternativa inviable desde unha perspectiva orzamentaria xeral, cuestión allea ás funcións desta Comisión.

Décimo terceira. Procedencia dunha análise focalizada e diferenciada. Resulta procedente, pola contra, que o estudo de migración de ancho de vía previsto no art. 17.3 do Regulamento (UE) 2024/1679 e o seu ulterior plan de migración incorporen unha análise específica e diferenciada do tramo Taboadela-Ourense e das súas prolongacións, que valore de forma autónoma o custo e os beneficios competitivos dunha actuación focalizada en dito punto crítico, fronte ao custo desproporcionado da conversión integral da rede.

Décimo cuarta. Compatibilidade coa doutrina técnica da CNMC. As conclusións deste estudo son plenamente coherentes coa recomendación xeral formulada pola

Instituto Galego do Consumo e da Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

propia CNMC no seu Informe INF/DTSP/070/25, no sentido de que, antes de adoptar calquera decisión sobre o ancho de vía, debe analizarse en profundidade o seu impacto na competitividade do transporte ferroviario, incluíndo a avaliación de alternativas como o ancho de vía mixta.

IX.- RECOMENDACIÓNS

De conformidade coas conclusións precedentes, e no exercicio da súa función de promoción da competencia, a Comisión Galega da Competencia formula as seguintes recomendacións, dirixidas aos órganos competentes en cada caso:

Recomendación 1. Análise diferenciada no estudo de migración de ancho de vía. Instar o Ministerio de Transportes e Mobilidade Sostible a que o estudo de migración de ancho de vía previsto no art. 17.3 do Regulamento (UE) 2024/1679 e o subseguinte plan de migración incorporen unha análise custo-beneficio territorializada e diferenciada para o tramo Taboadela-Ourense e as súas conexións posteriores, que valore non só os custos de infraestrutura, senón tamén os beneficios derivados dunha maior competencia, interoperabilidade e integración na Rede Transeuropea de Transporte, sen que iso implique reabrir o debate sobre a conversión integral da rede convencional española.

Recomendación 2. Test de impacto competitivo na planificación de infraestruturas. Propor a incorporación dun test de impacto competitivo á avaliación de futuras decisións públicas de planificación de infraestruturas ferroviarias, que permita valorar de forma sistemática se unha determinada configuración técnica introduce restricións competitivas evitables e desproporcionadas en relación co beneficio buscado.

Recomendación 3. Priorización de actuacións sobre puntos de estrangulamento singulares. Recomendar que a planificación ferroviaria estatal priorice, dentro das súas dispoñibilidades orzamentarias, as actuacións sobre puntos de estrangulamento que xeren efectos desproporcionadamente positivos sobre a competencia e a cohesión territorial, mesmo cando non se acometa unha migración integral do conxunto da rede.

Recomendación 4. Valoración técnica de solucións localizadas de reubicación dos puntos de cambio de ancho de vía. Solicitar a ADIF e ao Ministerio de Transportes e Mobilidade Sostible que valoren tecnicamente, dentro da análise diferenciada á que se refire a Recomendación 1, a viabilidade de solucións localizadas que amplíen o tramo servido en ancho de vía estándar continua no acceso a Galicia, incluída a eventual

Instituto Galego do Consumo e da Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

reubicación dos puntos de cambio de ancho de vía cara ás inmediacións das bifurcacións ferroviarias de Santiago de Compostela cara a A Coruña e cara a Vigo, sen que esta Comisión prexulgue a súa viabilidade técnica ou económica, cuxa valoración corresponde aos órganos competentes en materia de enxeñaría e infraestrutura ferroviaria.

Recomendación 5. Interlocución institucional coa Xunta de Galicia e o Corredor Atlántico. Trasladar as conclusións deste estudo á Xunta de Galicia, aos efectos da súa consideración no marco da interlocución institucional co Ministerio de Transportes e coa Comisión Europea sobre o desenvolvemento do Corredor Atlántico da Rede Transeuropea de Transporte para o seu coñecemento.

Recomendación 6. Seguimento do expediente comunitario e da doutrina de supervisión da CNMC. Realizar un seguimento do procedemento derivado da avaliación remitida á Comisión Europea o 16 de xullo de 2026, da eventual resposta das institucións comunitarias, e das vindeiras edicións do Balance da liberalización e do Informe anual do sector ferroviario da CNMC, co obxecto de verificar se a situación de Galicia como corredor sen competencia efectiva se mantén ou se modifica, e de valorar en consecuencia a oportunidade de novas actuacións de promoción da competencia.